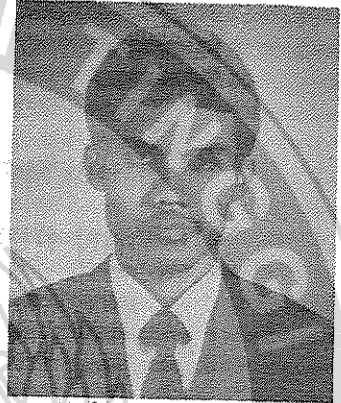


TELAAH TERHADAP TIGA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PERENCANAAN KOTA

oleh: K. Lukie Nugroho.

Masalah perencanaan kota (urban planning) sesungguhnya merupakan perwujudan dari upaya penanganan kota dengan baik dan menjamin keberhasilan pembangunan kota melalui strategi pelaksanaan yang matang. Di dalam proses perencanaan kota dan pelaksanaannya, berbagai instansi terlibat di dalamnya karena adanya kompleksitas permasalahan kota dan makin spesifiknya tugas-tugas instansi yang terkait dalam proses perencanaan. Tulisan berikut ini disajikan sebagai bagian kedua dari artikel Lukie Nugroho pada nomor 1/1988.



Prosedur Pengesahan Rencana Kota

Dalam masalah proses penyusunan rencana kota, secara garis besar kita telah mendapatkan 3 tahapan yang dilalui oleh sebuah rencana kota, yaitu tahap penyusunan, tahap penetapan dan tahap pengesahan.

Baik SVO, Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 maupun juga SKB Tahun 1985 menganut tahapan seperti ini, walaupun tidak bisa dipungkiri telah terdapat beberapa hal yang membedakan masing-masing aturan tersebut.

Tahapan-tahapan yang berlaku di dalam proses penyusunan rencana kota ini merupakan aturan yang berlaku di dalam proses penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam masalah sistem pemerintahan daerah, tahapan ini diperlukan sebagai pelengkap untuk pelaksanaan sistem pemerintahan daerah, yaitu pengawasan preventif terhadap jalannya peme-

rintahan daerah.¹⁾

Untuk rencana kota setingkat rencana induk, yaitu Rencana Kota (menurut SVO), Rencana Induk Kota (menurut Permendagri Nomor 4 Tahun 1980) atau Rencana Umum Tata Ruang Kota (menurut SKB Tahun 1985) masing-masing memiliki perbedaan dalam penyusunannya.

Rencana Kota menurut SVO, setelah ditetapkan ke dalam peraturan daerah, kemudian oleh pemerintah daerah lewat *residen* diserahkan kepada Menteri Dalam Negeri (direktur). Selanjutnya, peraturan daerah tersebut oleh Menteri Dalam Negeri diteruskan kepada Gubernur Jenderal atau Presiden untuk disahkan.

1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. (Lembaran Negara 1974 Nomor 38), Penjelasan Umum mengenai pengawasan Preventif.

Jadi di sini terdapat mata rantai yang cukup panjang bagi suatu peraturan daerah rencana kota supaya bisa dilaksanakan karena melibatkan seluruh tingkatan administrasi pemerintahan secara langsung, dari tingkatan rendah (pemerintah daerah/kota) sampai yang paling atas, yaitu Presiden (Gubernur Jenderal).

Prosedur yang dilalui oleh Rencana Kota ini juga berlaku terhadap Rencana-rencana Khusus dan Unsur-unsur Rencana yang merupakan rencana kota lebih detail.

Menurut Permendagri Nomor 4 Tahun 1980, Rencana Induk Kotanya tidak perlu diserahkan kepada Presiden untuk di berikan pengesahan, tetapi cukup disahkan oleh Menteri Dalam Negeri saja. Setelah pemerintah daerah menetapkan rencana kota itu dalam bentuk peraturan daerah, kemudian diserahkan kepada Menteri Dalam Negeri lewat Gubernur Kepala Daerah tingkat I. Sampai di sinilah rangkaian proses/prosedur penyusunan Rencana Induk Kota tersebut terhenti pada tingkatan tertinggi, yaitu Menteri Dalam Negeri. Proses yang dilalui Rencana Induk Kota ini berlaku juga terhadap Rencana Peruntukan Tanah yang merupakan rencana bagian wilayah kota.

Untuk Rencana Kota Terperinci-nya, cukup sampai pada pemerintah daerah atasan setingkat di atas pemerintah kota/daerah tingkat II, yaitu Gubernur Kepala Daerah tingkat I. Sedangkan Rencana Unsur-unsur Kota Terperinci-nya, merupakan rencana yang paling berbeda terhadap rencana-rencana terperinci lain karena penyusunannya dilakukan melalui koordinasi antara Departemen Dalam Negeri, departemen teknis lainnya dan pemerintah daerah.

Rencana Umum Tata Ruang Kota SKB Tahun 1985, daripada kedua peraturan yang sebelumnya, prosedur penyusunannya lebih singkat lagi. Dari rencana yang telah ditetapkan ke dalam peraturan daerah, cukup diajukan kepada Gubernur Kepala Daerah tingkat I maka salahlah rencana itu.²⁾ Jalur prosedur tingkat rencana induk yang terdapat di dalam SKB Tahun 1985 inilah yang terpendek, dan ini merupakan perkembangan konsep penyusunan rencana kota yang paling akhir/paling baru. Konsep ini menampakkan efisiensi dalam proses penyusunan rencana kota, sekaligus memberikan kewenangan pada daerah tingkat I untuk melakukan pengawasan terhadap daerah tingkat II/kota dalam rangka pengesahan rencana-rencana kota yang sebelumnya berada di tangan pemerintah pusat.

Pemberian kewenangan pengesahan rencana kota kepada daerah tingkat I tersebut akan mengurangi beban pemerintah pusat untuk melaksanakan tugasnya yang semakin lama semakin kompleks.³⁾ Ini merupakan petunjuk positif dalam proses penyusunan rencana kota, karena mengurangi lamanya waktu yang harus ditempuh suatu rencana kota untuk bisa dilaksanakan. Dalam hal ini juga terkait masalah

2) Sebetulnya prosedur ini adalah prosedur pengawasan preventif menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 juga.

3) Untuk menangani masalah perkotaan saja, Menurut Permendagri Nomor 4 Tahun 1980, pemerintah pusat harus menangani pengesahan sekitar 232 kota yang sebagian besar masih belum disahkan. Selanjutnya lihat : National Urban Development Strategy Project, *Mekanisme Administrasi Pemerintahan dalam Pengembangan Perkotaan*, Mei 1984, halaman 52-58.

pemberian tanggung jawab pada daerah agar lebih bisa menangani sendiri permasalahan-permasalahan yang dihadapinya.

Prosedur yang dilalui oleh rencana-rencana terperinci di dalam SKB Tahun 1985 adalah sama dengan prosedur Rencana Umum Tata Ruang Kota tersebut, baik itu prosedur Rencana Detail Tata Ruang Kota maupun Rencana Teknik Ruang Kota.

Untuk SVO, semua rencana terperinci harus melalui jalur pengesahan dari pemerintah pusat, berarti tidak sama dengan yang diatur Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 maupun SKB Tahun 1985. Kalau Permendagri, rencana terperinci ada dua yang harus melalui jalur pengesahan pusat, Rencana Peruntukan Tanah dan Unsur-unsur Kota Terperinci, Teknis dan Sektoral. Sedangkan satunya, yaitu rencana kota terperinci, hanya cukup melalui prosedur Gubernur Kepala Daerah tingkat I.

Ada lagi sebuah rencana kota menurut konsep SKB Tahun 1985 yang lain daripada rencana-rencana di SVO maupun Permendagri Nomor 4 Tahun 1980, yaitu Rencana Umum Tata Ruang Perkotaan. Penyusunan RUTRP ini hanya di tingkat pusat, yaitu disusun oleh Pekerjaan Umum beserta menteri-menteri lain yang berkepentingan dengan perencanaan kota. Setelah itu, rencana-rencana kota yang telah disusun tersebut dimajukan kepada Presiden untuk disahkan.

Selain RUTRP ini juga ada Rencana Umum Tata Ruang Kota bagi tiap-tiap ibukota daerah tingkat I yang juga harus disahkan oleh instansi pusat, yaitu Menteri Dalam negeri. Ini jelas materi baru yang perlu dipikirkan

lebih lanjut, karena pada umumnya ibukota daerah tingkat I statusnya bersinggungan dengan status daerah tingkat II.

Dari ketiga peraturan ini, hanya SVO lah yang secara tegas menunjukkan upaya-upaya menyertakan partisipasi masyarakat secara langsung dalam menentukan suatu rencana kota.⁴⁾ Partisipasi masyarakat dalam menentukan rencana-rencana kota merupakan unsur penting bagi keberhasilan penyusunan dan pelaksanaan rencana kota. Dengan adanya partisipasi, akan membantu mengurangi atau menghindari konflik kepentingan yang biasa terjadi di dalam proses pelaksanaan pembangunan kota.

Stadsvormingsordonnantie mencantumkan secara tegas ketentuan ini atas pertimbangan hal di atas yang dilatarbelakangi idealisme demokratisasi dalam perencanaan kota yang dihormati oleh negara-negara Eropah seperti Belanda. Di Inggris, suatu rencana kota yang akan ditetapkan, terlebih dulu disebarakan kepada masyarakat lewat surat-surat pos ke rumah-rumah.⁵⁾

Cara yang ditunjukkan SVO dalam mengikutsertakan masyarakat berpartisipasi dalam menentukan rencana-rencana kota tentulah sangat sulit dilaksanakan di Indonesia oleh masyarakat Indonesia yang sebagian besar berpendidikan rendah. Dengan demikian tentu akan sulit memahami masalah perencanaan kota. Pada umumnya ma-

4) Keputusan Letnan Gubernur Jenderal Indonesia, Nomor 18 Tahun 1948 tentang *Stadsvormingsordonnantie*. (S. 19-48 Nomor 168), Bab II, pasal 11.

5) Wawancara dengan Ir. Sussongko, Msc., Jakarta, 4 Mei 1987.

syarat baru akan menyadari pemahaman rencana kota ini setelah kepentingannya bertubrukan dengan kebijaksanaan perencanaan kota. Misalnya, sebagian tanahnya terpotong oleh pembangunan jalan.

Ketentuan SVO mengenai partisipasi masyarakat jelas akan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap pemenuhan aspirasi masyarakat. Ketentuan ini ditunjukkan antara lain dalam hal keharusan mempublikasikan rencana kota yang berlaku, pengajuan keberatan-keberatan terhadap Rencana Khusur dan pengajuan banding.⁶⁾

Sebaliknya, oleh perencana kota di negara mana pun, dianggap bahwa campur tangan masyarakat dalam penyusunan rencana kota merupakan hambatan yang cukup serius, karenanya mesti menghindarkan campur tangan ini.⁷⁾ Jika tidak, maka rencana kota yang akan disusun tidak akan jadi-jadi atau pelaksanaannya kurang sempurna.

Atas dasar ini, pembentuk undang-undang perencanaan kota harus berpikir dua kali lagi bila hendak mencantumkan ketentuan-ketentuan mengenai hal ini atau samasekali tidak mencantulkannya, atau tidak menegaskan pengaturannya seperti yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang yang menyusun Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 dan SKB Tahun 1985. Walaupun demikian, kedua peraturan ini dalam prakteknya tetap tidak menutup kemungkinan adanya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan suatu rencana kota melalui

seminar-seminar atau media lain. Hal ini tidak bisa dipungkiri karena menyangkut masalah mutu rencana kota dalam mengakomodasikan berbagai kepentingan masyarakat.

Aparat yang Terlibat

Perencanaan kota merupakan salah satu wujud usaha-usaha pembangunan daerah/kota yang idealnya dilakukan sendiri oleh pemerintah dan masyarakat daerah/kota yang bersangkutan. Sebab pada dasarnya masyarakat dan pemerintah daerah/kota yang bersangkutanlah yang lebih memahami kondisi daerahnya. Dengan demikian tujuan pembangunan akan lebih mudah terlaksana.

Prinsip ini berjalan searah dengan makna pemberian otonomi kepada daerah yang dianut oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan. Untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan maka titik berat otonomi daerah diletakkan pada daerah tingkat II karena dianggap langsung/lebih langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan lebih mengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat tersebut.⁸⁾

Stadsvormingsordonnantie telah menunjukkan realisasi atas prinsip ini

6) Keputusan Letnan Gubernur Jenderal Indonesia. *loc. cit.*

7) Wawancara dengan Ir. Sussongko, Msc., Jakarta, 4 Mei 1987.

8) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. (Lembaran Negara 1974 Nomor 38), Penjelasan Umum tentang Daerah Otonom, a.1.2.

bahwa rencana kota, apakah itu Rencana Kota, Rencana-rencana Khusus dan Unsur-unsur Rencana adalah wewenang pemerintah daerah untuk menyusunnya. Oleh karena itu SVO tidak mengenal penyusunan rencana kota oleh pemerintah pusat, seperti yang ditegaskan dan diatur di dalam SKB Tahun 1985, yaitu berwujud Rencana Umum Tata Ruang Perkotaan. Alasan yang bisa dikemukakan di sini adalah keadaan/status negara federal Belanda yang menyusun SVO tersebut. Negara ini merupakan perwujudan keinginan Belanda untuk menguasai kembali bumi Indonesia dengan cara menempatkan tentaranya kembali di Indonesia melalui media pengiriman tentara sekutu ke Indonesia yang ditugaskan mengawasi penarikan pasukan Jepang yang menyerah.⁹⁾

Belanda kemudian tetap tinggal di Indonesia dengan menguasai kota-kota besar di Indonesia, terutama di Indonesia belahan barat. Sedangkan bagian Indonesia yang lainnya tetap dikuasai oleh Republik Indonesia. Keadaan negara yang bergejolak inilah yang membuat pembentuk undang-undang SVO belum berpikir ke arah pembentukan rencana umum kota seluruh negara.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1980 juga menganut paham bahwa penyusunan rencana kota merupakan wewenang pemerintah daerah/kota.¹⁰⁾ Prinsip ini ber-

laku bagi penyusunan Rencana Induk Kota, Rencana Peruntukan Tanah dan Rencana Terperinci Kota. Sedangkan untuk Rencana Unsur-unsur Kota Terperinci, Teknis dan Sektorial, ketentuan ini tidak berlaku karena penyusunannya melibatkan Departemen Dalam Negeri dan instansi vertikal.

Demikian juga dengan SKB Tahun 1985, prinsip ini berlaku walaupun sedikit ada penyimpangan, yaitu dengan adanya atau diperkenalkannya Rencana Umum Tata Ruang Perkotaan yang mengesampingkan wewenang pemerintah daerah/kota dalam penyusunan rencana kota.

Pemerintah daerah/kota yang terdiri dari kepala daerah/walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan instansi pertama yang terlibat dalam penyusunan rencana kota. Prinsip ini semua dianut oleh SKB Tahun 1985, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1980 dan SVO, karena memang menurut paham pemerintahan daerah di Indonesia sejak tahun 1945 kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan perlengkapan pemerintahan di daerah.¹¹⁾

Dalam tingkatan kedua proses penyusunan rencana kota, aparat-aparat yang terlibat di dalamnya untuk masing-masing peraturan daerah tidaklah sama.

Bagi SVO, aparat tingkat ke dua dalam proses penyusunan rencana kota adalah *residen*. Aparat yang disebut dengan *residen* ini merupakan alat perlengkapan pemerintahan daerah Hindia Belanda yang mengepalai

9) The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. (Jakarta : Gunung Agung, 1974), halaman 121.

10) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1980 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota, Lampiran, Bab I tentang Sistem Perencanaan, butir 6.

11) Irawan Soejito, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*. (Jakarta : Pradnya Paramita, 1984), hal. 10.

Perundang-undangan Perencanaan Kota

keresidenan (terdiri dari beberapa kabupaten atau gewest).¹² Residen ini samasekali tidak dikenal dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 maupun SKB Tahun 1985. Dalam pelaksanaannya, setelah Indonesia merdeka, ketentuan residen menurut SVO ini disesuaikan dengan lembaga Gubernur Kepala Daerah tingkat I sebagai aparat tingkat kedua yang berwenang memberikan rekomendasi kepada rencana kota untuk diteruskan kepada pemerintah pusat. Tingkat kedua dalam proses penyusunan rencana kota menurut Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 diduduki oleh Gubernur Kepala Daerah tingkat I yang fungsinya sama saja dengan instansi kedua menurut SVO yang pelaksanaannya sudah disesuaikan dengan sistem pemerintahan daerah Indonesia.

Bagi SKB Tahun 1985, instansi kedua ini merupakan instansi terakhir dalam penyusunan rencana kota. Sedangkan kedudukan Gubernur Kepala Daerah tingkat I merupakan penentu terakhir terhadap suatu rencana kota. Dalam pelaksanaan fungsinya, Gubernur bekerja sama dengan instansi-instansi vertikal yang berhubungan dengan perencanaan kota. Terutama adalah kantor wilayah Pekerjaan Umum.

Instansi yang tugasnya memberikan pengesahan rencana kota dituntut suatu tanggungjawab yang besar dan membutuhkan kemampuan/keahlian dalam bidang perencanaan kota. Hal ini biasanya hanya bisa dilakukan oleh pemerintah pusat yang memiliki tenaga ahli dan dana yang memadai.¹³

Surat Keputusan ini pada tahun 1985 menerapkan konsep ini di masa sekarang dan nanti, yang berarti bahwa wewenang untuk memberikan pengesahan terhadap rencana kota yang selama ini dijalankan oleh pemerintah pusat telah diserahkan kepada daerah tingkat I. Alasan yang bisa diberikan terhadap keadaan ini adalah bahwa pemerintah pusat menganggap daerah tingkat I sudah cukup mampu mengatasi masalah ini. Di samping itu alasan lain adalah segi efisiensi dalam penyusunan rencana kota yang selama ini dinilai kurang sekali. Dengan diperpendeknya jalur penyusunan rencana kota, akan tercipta efisiensi dalam rangka penyusunan rencana kota. Instansi pusat, bagi SVO merupakan jenjang yang harus dilalui untuk memberikan pengesahan rencana kota.

Departemen Cipta Karya dan Direktorat Jendral Bina Marga adalah 72 orang sarjana teknik, 27 orang sarjana nonteknik, 50 orang sarjana muda teknik, 29 sarjana muda nonteknik, 104 lulusan STM, dan 64 orang lulus nonteknik. Lebih lanjut lihat, *Mekanisme Administrasi dan Pengembangan Perkotaan* dalam *Pengembangan Perkotaan* 1984, halaman 22.

Sebagai gambaran lain dari anggota/aparat yang menasionalisasi Urban Developmental Project : suatu proyek perkotaan nasional Indonesia dengan Jenderal Cipta Karya, Departemen Pekerjaan Umum) dengan United Nations Development Programme (UNDP) dan the United Nations Settlements for Human Settlements tahun 1985, anggota sekitar 22 orang sarjana sarjana ilmu sosial, 18 asing, serta tenaga lokal sekitar 67 orang. Lihat *Urban Development Strategy and Action Plan* of the Working Group, Report, September

¹² Ibid., halaman 36.
¹³ Sampai tahun 1982, aparat pemerintah pusat yang mendukung Direktorat Jen-

Instansi pusat ini terdiri atas *direktur* (Menteri Dalam Negeri) dan *Gubernur Jenderal* (Presiden). Sedangkan peranan *Sekretaris Negara* atau *Kepala Departemen Perairan dan Pembangunan Kembali* tidak menonjol, yaitu dalam masalah *pemberian izin penyimpangan terhadap lebar minimum jalan* saja.¹⁴⁾ Fungsi Sekretaris Negara hampir identik dengan bagian fungsi Departemen Pekerjaan Umum RI saat ini. Untuk semua jenis rencana kota dalam SVO, pengesahannya harus melibatkan *Direktur dan Gubernur Jenderal* ini.

Bila dibandingkan dengan *Permendagri Nomor 4 Tahun 1980* dan *SKB Tahun 1985*, proses yang melibatkan seorang presiden (*Gubernur Jenderal*) dalam merencanakan kota adalah mekanisme administrasi perencanaan kota yang sudah ketinggalan jaman karena sudah tidak praktis dan tidak efisien.¹⁵⁾ Apalagi dengan makin kompleksnya tugas-tugas seorang presiden dewasa ini yang pasti bila dibandingkan dengan seorang *Gubernur Jenderal* pada masa berkuasanya pemerintah Belanda dulu, pasti akan sangat kesulitan mengurus sekitar sekian ratus rencana kota atau rencana-rencana fisik lainnya.¹⁶⁾ Ditambah lagi dengan berbagai persoalan lainnya lagi yang prioritasnya tidak kalah pentingnya dengan masalah perencanaan kota saja.

Untuk mengatasi hal ini, dalam perkembangannya wewenang memberikan pengesahan terhadap rencana kota kemudian dilimpahkan oleh Presiden kepada Menteri Dalam Negeri untuk melakukan pengesahan.¹⁷⁾ Pada akhirnya, wewenang ini diserahkan juga kepada daerah tingkat I, walaupun peranan instansi vertikal juga turut serta menentukan.¹⁸⁾ Ini berarti prosedurinya lebih singkat lagi, dan merupakan langkah maju karena ada pelimpahan wewenang kepada daerah.

Materi Rencana Kota

Materi rencana kota menurut masing-masing rencana kota—SVO, *Permendagri Nomor 4 Tahun 1980* dan *SKB Tahun 1985* — bisa dilihat dari definisi/batasannya, jenis rencana kota serta isi yang terkandung dalam jenis rencana tersebut.

Ternyata, di antara ketiga peraturan tersebut tidak ada yang sama batasan, jenis rencana dan isi yang terkandung di dalamnya.

Secara keseluruhan, materi-materi rencana kota SVO masih bisa diterapkan untuk masa sekarang karena cukup luas pengaturannya.¹⁹⁾ Apalagi jika dilihat dari seluruh aturan yang termuat di dalam SVO, materi yang diatur tidak hanya masalah perencanaan kota, juga mengatur masalah peraturan bangunan. Jadi kalau akan menyusun pengganti SVO, selain harus membuat peraturan perundangan tata ruang

14) Keputusan Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon nomor 7 tanggal 27 Januari 1949 tentang *Stadsvorming ver ordening*. (S. 1949 Nomor 40), Bab II, pasal 10.

15) Wawancara dengan Ir. Sjarif Puradimadja, Jakarta, 2 Mei 1987.

16) Lihat : National Urban Development Strategy Project, *Mekanisme Administrasi Pemerintahan dalam Pengembangan Perkotaan*, Mei 1984, halaman 52-58.

17) Konsep ini dianut oleh *Permendagri Nomor 4 Tahun 1980*.

18) Konsep ini dianut oleh Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pekerjaan Umum 1985.

19) Wawancara dengan Ir. Sussongko, Jkt., 4 Mei 1987.

kota, juga harus ada/dibuat peraturan perundangan yang mengatur peraturan bangunan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1980 maupun SKB Tahun 1985 tidak memuat peraturan bangunan seperti peraturan bangunan di dalam SVO yang pengaturannya sangat terperinci dan langsung bisa dipergunakan sebagai pedoman pelaksanaan. Di dalam SVO inilah peraturan bangunan mendapatkan porsi pengaturan yang paling besar, sedangkan aturan rencana kotanya sendiri hanya singkat saja. Keadaan ini memang kehendak pemerintah Belanda untuk memberikan prioritas pembangunan kota-kota karena masyarakat Belanda di Indonesia tingkat di Kota-kota pada waktu tersebut.²⁰⁾

Aturan-aturan rencana kota di dalam SVO itu kemudian dijabarkan ke dalam peraturan pelaksanaan yang lebih mendetail oleh SVV.

Sebaliknya, pengaturan rencana kota dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 dan SKB Tahun 1985 lebih lengkap bila dibandingkan dengan pengaturan rencana kota di dalam SVO. Hal ini bukan semata-mata karena Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 dan SKB Tahun 1985 hanya mengatur secara khusus perencanaan kota (tata ruang kota) saja, tetapi lebih dari itu, dimensi yang terkandung di dalam rencana kota Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 dan SKB Tahun 1985 lebih kompleks lagi, serta lebih jelas pula isi rencana-rencana yang dikandungnya. Ini bisa dimaklumi karena bagaimanapun juga kedua peraturan

perkembangan ilmu planologi yang terakhir, administrasi pemerintahan yang lebih maju, dan sebagainya.

Rencana kota menurut SVO selain materinya dari segi planologis sudah kurang lengkap dan kurang jelas bila dibandingkan dengan materi Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 dan SKB Tahun 1985. Dari segi bahasa, penafsiran SVO maupun SVV yang dilakukan oleh perencana-perencana kota Indonesia masih belum tentu sama persis satu dengan yang lainnya. Salah satu contoh adalah perbedaan penafsiran terhadap Rencana-rencana Khusus di dalam SVO.

Rencana kota di dalam SVO mengandung visi arsitek-arsitek Belanda yang menyusun ketentuan-ketentuan rencana fisik kota dengan mengakomodasikan kegiatan-kegiatan pemerintah penjajah Belanda.²¹⁾ Pada waktu itu penduduk Indonesia berada dilahan pedesaan, sedangkan Belanda menduduki perkotaan. Sehingga pengaturan rencana kota SVO lebih mengakomodasikan kepentingan bangsa Belanda di Kota. Selain dari itu, banyaknya dan lengkapnya pengaturan-peraturan bangunan di dalam SVO mengandung unsur-unsur untuk mengamankan bangunan-bangunan, yaitu bangunan-bangunan milik Belanda.

Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa uraian-uraian rencana kota berdasarkan pada jenis-jenis dan definisi, serta isinya. Untuk selanjutnya, pembahasannya diurut dengan urutan jenis-jenis rencana kota yang ada, yaitu dari rencana induk, rencana bagian wilayah kota, kemudian ren-

20) Wawancara dengan Ir. Tatsg Wiranto, Jakarta, Juli 1987.

21) Wawancara dengan Ir. Tatag Wiranto, Jakarta, Juli 1987.

cana terperinci.

Batasan dan ruang lingkup Rencana Kota menurut SVO terlihat amat singkat dan bersifat garis besar saja,²²⁾ sehingga penafsirannya bisa luas serta berjangka waktu lama. Selain itu ternyata, kemudian ruang lingkup rencana kota ini menjadi luas jangkauannya dan dimensi waktu berlakunya bisa lama karena SVV memberikan kemungkinan itu.²³⁾

Dengan cukup luasnya pengertian/definisi dan ruang lingkup Rencana Kota menurut SVO, sebetulnya materi ini masih bisa dipergunakan sampai sekarang. Nyatanya memang kemudian oleh Menteri Dalam Negeri RI, SVO dikuatkan/ditegaskan bahwa SVO masih dipakai sebagai landasan hukum penyusunan rencana kota di Indonesia bagi ibukota kabupaten daerah tingkat II²⁴⁾.

Berkaitan dengan lengkap tidaknya, luas tidaknya, atau singkat tidaknya suatu aturan rencana kota, itu semua tergantung pada pelaksanaannya. Karena memang belum tentu perumusan rencana yang baik yang merupakan wujud peraturan yang bagus dan lengkap, serta terperinci akan berhasil baik dalam pelaksanaannya. Malahan perumusan rencana kota yang rumit

dan muluk-muluk cenderung tidak terlaksana karena adanya kesenjangan antara aturan dengan pelaksanaannya.²⁵⁾ Hal ini bisa terjadi jika rencana kota tersebut tidak didukung oleh data lapangan yang aktual, tidak didukung oleh pelaksana²⁶⁾ dan keuangan yang memadai, serta rencana kota yang kaku ditambah dengan kondisi pelaksana rencana kota yang belum mampu menafsirkan dan menerapkan hasil perencanaan.

Sedangkan isi yang dikandung oleh Rencana Induk Kota Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 lebih jelas dan tegas bila dibandingkan dengan isi Rencana Kota di dalam SVO. Isi Rencana Induk Kota secara garis besar terdiri atas *informasi dan data yang digunakan, analisis pengkajian potensi dan masalah, rumusan kebijaksanaan dasar perencanaan, penjabaran dalam bentuk rencana struktur, dan rumusan pelaksanaan pembangunan*. Kemudian masing-masing bagian itu dijabarkan ke dalam bagian-bagian yang lebih terperinci secara sistematis dan menyangkut aspek yang luas di dalam rangka pembangunan kota-kota beserta isinya. Di samping itu, Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 menggariskan, perencanaan kota harus cukup konkret serta memungkinkan pelaksanaannya secara rasional (dapat dilaksanakan sesuai de-

22) Keputusan Letnan Gubernur Jenderal Indonesia Nomor 18 Tahun 1948 tentang *Stadsvormingsordinnantie*. (S. 1948 Nomor 168), Bab II, pasal 3.

23) Keputusan Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon Nomor 7 tanggal 27 Januari 1949 tentang *Stadsvormingsordinnantie*. (S. 1949) Nomor 40), Bab I, pasal 1 dan 2.

24) Surat Edaran menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor Pemda 18/2/6 tanggal 15 Mei 1973 tentang Penyusunan Rencana Pembangunan Kota bagi tiap ibukota Kabupaten, butir 1.

25) Lebih lanjut lihat, Patrick McAuslan, *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*. (Jakarta : Wahana Lingkungan Hidup Indonesia dan PT Gramedia, 1986), halaman 92-98.

26) Masalah kekurangan tenaga ahli perencanaan ini selanjutnya baca : National Urban Development Strategy project, *Mekanisme Administrasi Pemerintahan dalam Pengembangan Perkotaan*, Mei 1984, halaman 20-26.

ngan kemampuan.²⁷⁾

Demikian juga dengan definisi Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) yang merupakan rencana Induknya, singkat dan lugas sehingga bisa mudah diterapkan, serta cukup luas cakupannya karena disusun untuk menjaga keserasian pembangunan antarsektor. Sedangkan sektor pembangunan itu sendiri ruang lingkungannya sangatlah luasnya. Luasnya bidang yang dicakup oleh RUTRK ini sendiri terdiri dari *masalah penduduk, pemanfaatan ruang kota, pelayanan kegiatan kota, transportasi, utilitas, kepadatan bangunan lingkungan, ketinggian bangunan, pemanfaatan air baku, lingkungan, pelaksanaan dan indikasi unit pelayanan.*

Dari ketiga rencana induk di atas, tampaklah bahwa pengaturan rencana induk di dalam SVO kurang lengkap bila dibandingkan dengan dua aturan yang lainnya. Namun demikian, SVO menunjukkan 'kelebihan' dalam hal tertentu, yaitu SVO dengan tegas mencantumkan ketentuan *perlindungan terhadap pekerjaan atau kompleks yang dipandang penting dari segi sejarah, kebudayaan dan keindahan.* . .

Rencana kota setelah Rencana Kota di dalam SVO adalah *Rencana-rencana Khusus*. Di dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 adalah *Rencana Peruntukkan Tanah*, sedangkan untuk SKB Tahun 1985 diberikan nama *Rencana Detail Tata Ruang kota*.

Ketiga rencana kota yang samasekali berbeda ini sebetulnya adalah sama fungsinya sebagai rencana yang

mengatur bagian wilayah kota dan memberikan perwujudan aturan yang detail dari rencana induk. Dalam SVO, ketentuan ini ditunjukkan pada pasal 4 ayat 1, di dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 ada pada Bab I tentang *Jenis Rencana Induk Kota* bagian 2.1., di dalam SKB Tahun 1985 ditunjukkan di dalam pasal 10 (1).

Rencana-rencana Khusus di dalam SVO pengaturannya cukup singkat dan garis besarnya saja, tidak seperti Rencana Peruntukkan Tanah dan RDTRK. Kembali lagi, hal ini menunjukkan 'ke-daruratan' SVO dalam pengaturan kota yang tidak lepas dari kondisi kota-kota waktu itu yang membutuhkan perbaikan dan pembangunan kembali secara cepat kota-kota yang hancur akibat perang. Sehingga pengaturannya tidak begitu sempurna.

Selain menunjukkan kondisi "darurat", hal ini menunjukkan pula kesederhanaan pengaturan Rencana-rencana Khusus karena struktur bagian wilayah kota serta permasalahannya tidak sekompleks bagian wilayah kota pada masa sekarang.

Rencana Peruntukkan Tanah di dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 tidak diuraikan secara lengkap, yang ada hanyalah ketentuan bahwa Rencana Peruntukkan Tanah merupakan rencana subwilayah kota yang diprioritaskan pengembangannya. Ini merupakan rencana jangka menengah yang merupakan tindak lanjut rencana induk kota yang telah disahkan. Tidak seperti Permendagri Nomor 4 Tahun 1980, SKB Tahun 1985 justru Merumuskan RDTRK ke dalam aturan yang cukup luas, walaupun secara global saja. Nantinya aturan RDTRK ini akan dijabarkan dan diperinci lagi

27) Peraturan Menteri Dalam Nomor 4 Tahun 1980 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota, Lampiran, Bab I, Sistem perencanaan butir 8.

dalam Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 640 tentang *Perencanaan Tata Ruang Kota* tahun 1986.

Rencana kota setelah rencana bagian wilayah kota merupakan rencana terperinci, di dalam SVO disebut sebagai *Unsur-unsur Rencana*, di dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 disebut *Rencana Kota Terperinci*, sedangkan SKB Tahun 1985 menyebutkan sebagai *Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK)*.

Ada hal yang sangat membedakan Unsur-unsur Rencana terhadap Rencana terhadap Rencana Kota Terperinci dan RTRK, Unsur-unsur Rencana ini disusun dalam keadaan memaksa. Logikanya, jika *tidak terpaksa* maka tidak perlu disusunlah Unsur-unsur Rencana ini. Pada pokoknya isi Unsur-unsur Rencana ini merupakan penjabaran Rencana-rencana Khusus, baik mengenai pekerjaan-pekerjaan pemasangan dan pekerjaan bangunan yang ada.²⁸⁾

Rencana Kota Terperinci juga adalah rencana terperinci yang merupakan pengisian/pelaksanaan Rencana Peruntukkan Tanah. Sedangkan RTRK juga demikian, RTRK ini disusun secara komplit bila dibandingkan dengan Unsur-unsur Rencana dan Rencana Kota Terperinci, walaupun garis-garis besarnya saja. Nantinya perincian RTRK ini juga diatur dalam Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 640 Tahun 1986 secara lengkap.

Ada rencana kota lain yang juga perlu diketahui, yaitu *RUTRP (Rencana Umum Tata Ruang Perkotaan)* dan *dua rencana dalam bidang administrasi* di dalam SKB, kemudian *Rencana Unsur-unsur Kota Terperinci, Teknis dan Bersifat Sektorial* dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 1980.

RUTRP isinya tidak jauh berbeda dengan RTRK, hanya saja dimensinya adalah bersifat regional atau nasional. Sehingga terdapat banyak ragam permasalahan yang perlu mendapat penanganan di mana RUTRP ini diperlukan untuk menjaga keseimbangan dalam hubungan ketergantungan antara satu kota dengan kota yang lainnya. Baik itu di dalam lingkup regional, maupun skala nasional. Rencana kota seperti ini tidak ditemui pengaturannya dalam SVO maupun Permendagri Nomor 4 Tahun 1980. Walaupun pada saat yang bersamaan dengan berlakunya ketentuan Permendagri ini isu rencana kota semacam RUTRP ini juga sudah dibicarakan,²⁹⁾ namun Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 tidak juga mengaturnya.

Dua rencana lain di dalam SKB tidak diuraikan di sini. Tetapi yang jelas, adanya ketentuan ini membedakan SKB terhadap SVO dan Permendagri Nomor 4 Tahun 1980. Munculnya rencana bidang administrasi ini berkaitan dengan adanya/munculnya SKB Tahun 1985 itu sendiri sebagai akibat adanya pertikaian antara Departemen Dalam Negeri dengan Departemen Pekerjaan Umum RI.

28) Keputusan Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon Nomor 7 tanggal 27 Januari 1949 tentang *stadsvormingsverordening*. (S. 1949 Nomor 40), Bab 1, pasal 2, butir 3.

29) Selanjutnya baca, F.L. Bussink, J.A.M. Kroesse/Duijsters, J.H. Enter, *A Spatial Planning Law for Indonesia*. (Bahan diskusi, Ministry of Housing, Physical Planning and Environment in the Netherlands, Oktober 1986), halaman 4.

Satu rencana lagi dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 1980, yaitu Rencana Unsur-unsur Kota Terperinci, Teknis, dan Bersifat Sektoral. Melihat namanya saja sudah bisa diketahui bahwa rencana ini adalah rencana sektoral/rencana untuk tiap-tiap sektor/unsur-unsur kota yang disusun secara detail dan teknis sekali. Rencana ini tidak ada di dalam SVO maupun SKB Tahun 1985, namun sebetulnya rencana ini sudah tercakup di dalam rencana terperinci sebagai bagian dari/perincian sektor.

Ukuran Peta-peta dan Dimensi Waktu

Di dalam SVO, kita hanya mendapatkan ukuran peta-peta Rencana Kota dan Rencana-rencana Khusus. Dengan peta-peta berukuran skala besar itu, 1 : 5.000 untuk Rencana Kota dan 1 : 2.000 atau 1 : 1.000 untuk Rencana-rencana Khusus, menunjukkan tidak begitu besarnya wilayah-wilayah fisik kota yang direncanakan untuk kondisi waktu itu.

Dengan semakin membesarnya ukuran wilayah fisik kota-kota yang ada, perencana kota tentunya berusaha menyesuaikan gambar/peta-peta rencana yang dibuatnya. Perluasan wilayah diupayakan untuk mengatasi ledakan penduduk sekaligus makin bertumpuknya kegiatan di kota. Sejalan dengan perputaran waktu, ukuran kota-kota membengkak terus. Kemudian di sinilah luas wilayah perencanaan menjadi berkembang, sehingga ukuran peta-peta rencana ikut menyesuaikan diri.

Perkembangan ini terlihat dari perubahan ukuran-ukuran peta rencana dari masa SVO sampai masa Permendagri Nomor 4 Tahun 1980, sangat besar perbedaannya karena jangka waktunya yang lama. Dengan demikian perwujudannya, dari skala peta-peta yang besar sekali, menjadi ukuran gambar-gambar peta yang kecil sekali.

Sedangkan perkembangan dari Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 sampai SKB tahun 1985 tidaklah begitu besar karena perbedaan jangka waktunya yang sangat singkat, yaitu selama 5 tahun. Malahan terlihat tidak ada perbedaan.

Masalah dimensi waktu menunjukkan perbedaan yang tidak jauh antara SVO yang berjangka waktu rencana selama 10 atau 15 tahun dengan Permendagri Nomor 4 Tahun 1980 yang berjangka waktu 20 tahun atau SKB Tahun 1985 yang juga rencana kotanya berjangka waktu 20 tahun.

Pembentuk undang-undang SVO menentukan umur rencana kota yang hanya 10 sampai 15 tahun ini beranggapan bahwa rencana-rencana kota itu mengalami tahap di mana memenuhi kriteria untuk diubah, hanyalah berjangka waktu 10 sampai 15 tahun.

Sedangkan perencana kota pada saat ini memperkirakan bahwa kondisi perkotaan dan perkembangannya yang memenuhi kriteria harus diubah atau diganti perencanaannya adalah memakan waktu lebih lama, yaitu 20 tahun.